

Мартиненко Володимир Олександрович

кандидат наук з державного управління, доцент
доцент кафедри управління фінансово-економічною безпекою
ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку України»

Мартыненко Владимир Александрович

Кандидат наук государственного управления, доцент
доцент кафедры управления и финансово-экономической безопасности
ГВУЗ «Украинская академия банковского дела Национального банка Украины»

Martynenko Volodymyr

Candidate of Sciences (Public Administration), Assistant Professor
associate Professor of management and economic security
State higher educational institution Ukrainian Academy
of Banking of the National Bank of Ukraine

**МУНИЦИПАЛЬНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ПРОБЛЕМИ ТА
ШЛЯХИ ЙОГО ЗАПРОВАДЖЕННЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ МЕНЕДЖМЕНТ:
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ЕГО ВНЕДРЕНИЯ
MUNICIPAL ENVIRONMENTAL MANAGEMENT: PROBLEMS AND ITS
IMPLEMENTATION**

Розглянуто питання пошуку ефективних заходів по підвищенню ефективності управління охороною навколишнього середовища на рівні муніципалітету. Значна увага приділена впровадженню системи екологічного менеджменту за стандартом ISO 14001. Виділено чинники, що впливають на формування муніципального екологічного менеджменту. Запропоновано методи його запровадження.

Ключові слова: екологічна безпека, екологічний менеджмент, екологічна політика, муніципальне управління, муніципальний менеджмент.

Рассмотрены вопросы поиска эффективных методов повышения

эффективности управления охраной окружающей среды на уровне муниципалитета. Значительное внимание уделено внедрению системы экологического менеджмента по стандартам ISO 14001. Выделены факторы которые влияют на формирование муниципального экологического менеджмента. Предложены методы его внедрения.

Ключевые слова: экологическая безопасность, экологический менеджмент, экологическая политика, муниципальное управление, муниципальный менеджмент.

The problem of finding effective measures to improve the efficiency of environmental management at municipal level. Much attention is paid to the implementation of an environmental management system standard ISO 14001. Highlight the factors that influence the formation of municipal environmental management. The methods of its implementation.

Key words: environmental safety, environmental management, environmental policy, municipal government, municipal management.

Постановка проблеми. Сьогодні громадяни України очікують, що органи місцевого самоврядування будуть відігравати важливу роль у розбудові місцевих громад, сприяти економічному зростанню, відстоювати соціальну справедливість, а також забезпечувати додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення погодженості дій державних і громадських органів у галузі навколишнього природного середовища. Проте, на жаль, досить часто у багатьох містах України ці очікування не можна вирішити через непрозору та неефективну систему управління й документообігу у виконавчих органах міських рад. Втім, чимало прикладів роботи органів місцевого самоврядування в Польщі, США, Канаді, Нідерландах, а також в деяких українських містах засвідчують, що ці недоліки можна усунути завдяки впровадженню ефективних систем управління якістю довкілля на основі

міжнародних стандартів ISO. Саме впровадження системи екологічного менеджменту за стандартом ISO 14001, як частини системи міського управління, дозволить значно поліпшити екологічні характеристики місцевих влад без значних фінансових затрат. Це тим більш важливо, що Україна інтегрується в Європейський Союз.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Екологічний менеджмент вже тривалий період часу є об'єктом уваги закордонних та вітчизняних науковців, серед яких слід виділити О.Ф. Балацького, Г.О. Білявського, Р.В.Єфремову, В.Г. Ігнатова, А.В. Кокіна, О.А. Лук'яніну, Л.Г. Мельника, Ю.М. Саталкіна, В.Я. Шевчука, А.Є. Хачапурова та ін. Проте більшість праць за даною тематикою містять рекомендації щодо його формування та запровадження на окремих територіях і підприємствах.

Теоретичне обґрунтування окремих аспектів механізму державного управління охороною довкілля знайшло відображення в працях таких українських вчених як: В. І. Андрейцева, Т. П. Галушкіної, Б. М. Данилишина, С. І. Дорогунцова, О. О. Веклича, О. Я. Лазора, К. Ситника, В. М. Трегобчука, М. А. Хвесика, О. І. Шабля, В. Я. Шевчука, В.О. Мартиненко та ін.

Однак, незважаючи на численні розробки, питання пошуку ефективних інструментів екологічного управління, що концентрувалися б на проблемах ефективного впровадження систем екологічного менеджменту в муніципальне управління, як важливої складової управління охороною довкілля в місті.

Постановка завдання. З огляду на недостатність розробок з даної проблеми, основним завданням дослідження є визначення та обґрунтування дійових заходів по підвищенню ефективності управління охороною навколишнього середовища на рівні муніципалітету.

Виклад основного матеріалу дослідження. Початок ХХІ століття різко змінив погляд на муніципальне управління. Стає очевидним той факт, що управління місцевими громадами повинно відповідати вимогам основних світових процесів. Тож модернізація муніципального управління має передбачати вдосконалення механізмів муніципального управління

спрямованих на вирішення питань місцевого значення, виходячи з локальних інтересів місцевого співтовариства. Саме так можна забезпечити потребу населення в послугах; реалізацію соціально-економічного потенціалу муніципального утворення; оптимальне поєднання місцевих і державних інтересів; розподіл соціальних благ, гарантованих державою, забезпечення їх загальної доступності, адресності тощо; підтримку систем життєзабезпечення муніципального утворення [3, 6].

Однією з важливих функцій муніципального управління є адміністративне регулювання природоохоронної діяльності, заощадження природних ресурсів і зниження їх витрат, накопичення та переробку твердих побутових та небезпечних виробничих відходів в місті, а також забезпечення права кожного громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Проте, як свідчить практика, система муніципального управління в Україні в цій сфері поки що недостатньо ефективна і перебуває в стадії реформування. Причинами цього є:

- брак чіткого визначення її функцій та розподілу повноважень між органами держадміністрацій і самоврядними структурами;
- обмеженість в можливості отримання від держави потрібного обсягу фінансових ресурсів;
- відсутність зобов'язань вищого керівництва у сфері екологічного управління і екологічної відповідальності штатних працівників муніципалітету;
- недостатній рівень уваги до екологічних питань в межах організації;
- обмеженість часу штатних працівників для здійснення екологічної діяльності;
- низький рівень усвідомлення і несерйозне ставлення штатних працівників до екологічних проблем міста;
- бюрократизм і, як наслідок, відсутність системного підходу до екологічного управління в межах муніципалітету;
- відсутність координації дій виконавців певних завдань тощо [6].

Ці бар'єри свідчать про певну інерційність управлінського процесу щодо

вирішення екологічних проблем у відповідних органах місцевого самоврядування, а також про недостатнє врахування екологічного чинника у процесі підготовки бюджетів, зокрема освітніх і соціальних.

Одним із шляхів змінити цю ситуацію на краще, може стати впровадження системи екологічного менеджменту за стандартом ISO 14001, як частини системи міського управління [2].

Як відомо, система екологічного менеджменту – це система, за допомогою якої здійснюється управління тими видами діяльності, які завдають або потенційно можуть завдати шкоди навколишньому середовищу; це тип управління, принципово орієнтований на формування й розвиток екологічного виробництва і екологічної культури життєдіяльності людини, який побудований на соціально-економічному й соціально-психологічному мотивуванні гармонії взаємин людини із природою[5]. Головною метою екологічного менеджменту є охорона природних ресурсів, обмеження викидів шкідливих речовин в атмосферу та водне середовище, забезпечення нормального стану здоров'я працівників, споживачів та мешканців тієї місцевості, де працює підприємство[1].

Його основні завдання:

- налагодження екологічно безпечних виробничих процесів, ефективного ресурсоспоживання та низьких показників енергоємності та ін.;
- забезпечення екологічної сумісності всіх виробничих підрозділів;
- досягнення оптимальних еколого-економічних співвідношень (мінімальна собівартість або максимальний обсяг випуску продукції при найменшому збитку для навколишнього середовища);
- попередження негативного антропогенного впливу на природу в процесі виробництва, споживання або утилізації продукції, що виробляється;
- перетворення екологічних обмежень у нові можливості росту виробничої діяльності (утилізація відходів, впровадження маловідходних технологій і т.д.);
- створення “зеленого” іміджу в очах громадськості (вибір постачальників

з врахуванням їх відношення до навколишнього середовища, передбачливість відносно ресурсів, які постачаються, заохочення свідомості та екологічної споживчої поінформованості співробітників);

- відновлення продукції, виходячи із соціальної відповідальності перед споживачами й створення привабливого іміджу в очах громадськості;

- стимулювання природоохоронних ініціатив, що вивільняють додаткові фінансові кошти внаслідок зниження витрат і зростання доходів (за рахунок продажу поліпшених або більше дорогих “зелених” товарів і створення принципово нової продукції).

При цьому система екологічного менеджменту ніколи не входить у суперечність з існуючою системою муніципального управління, а лише вигідно доповнює її. Вона є добровільною і може впроваджуватися як в організації в цілому, так і в окремих її підрозділах. Тому створення системи муніципального екологічного менеджменту (СМЕМ) дозволить значно поліпшити управління містом, заощаджувати природні ресурси і знижувати витрати, підвищити імідж організації і довіру до неї з боку інших організацій і громадськості. Проте, на сьогодні не існує єдиного підходу до створення СМЕМ. Це пов'язано, зокрема, з тим, що британський стандарт BS 7750 та Постанова ЄС EMAS не були початково призначеними для використання на муніципальному рівні, обмежуючись підприємствами. Так, наприклад, значна частина місцевих органів влади Великобританії орієнтується на використання схеми EMAS лише як методологічного інструменту запровадження СМЕМ [5].

Тому із запровадженням СМЕМ у місцевих органах влади виникає ряд проблем. Так, наприклад, потребує значних затрат часу формування завдань і правил поведінки працівників, пов'язаних з розробкою та функціонуванням СМЕМ, і збирання необхідної інформації про СМЕМ для органів влади; збільшуються затрати часу службовців для глибшої оцінки екологічних впливів; ускладнюється процес демонстрування безперервного удосконалення в сфері комплексного менеджменту якості (Total quality management)[9], особливо в сферах послуг муніципалітету, яким потрібен довготривалий період

часу для розвитку екологічного менеджменту, таких, наприклад, як планування, економічний розвиток, житлове будівництво тощо.

Поряд з цим, на формування і роботу СМЕМ впливає низка інших чинників. Серед них можна виділити:

- вплив громадськості через громадське екологічне управління та громадські природоохоронні організації;
- вплив обмеженості ресурсів на забезпечення потреб муніципалітету;
- вплив через публікування ЗМІ відповідної інформації про роботу органів місцевої влади;
- вимоги центральних органів влади щодо екологічної експертизи планів розвитку міст;
- вплив EMAS на місцеві органи влади [7].

Муніципальний екологічний менеджмент може залежати, наприклад, від національних екологічних стратегій сталого розвитку чи від пріоритетів використання ресурсів. Також великий вплив на розвиток муніципального екологічного менеджменту має реорганізація муніципалітету і реструктуризація внутрішнього менеджменту [7].

Варто враховувати і вплив монетарної політики держави, і можливі дефляцію чи скорочення суспільних витрат, і стан фінансової системи держави.

Слід зазначити, що недостатня фінансова підтримка з боку держави і примусова переорієнтація на виконання проектів, які не враховують екологічних чинників, можуть істотно ускладнити процес довготермінового планування як для екологічного менеджменту, так і для сталого розвитку муніципалітету.

Перешкоджати функціонуванню СМЕМ може і надання більшого пріоритету вирішенню інших проблем муніципалітету над проблемами діяльності у сфері екологічного менеджменту, спричинене здебільшого недостатньою вагомістю екологічного управління для деяких представників вищого керівництва і відсутністю бажання використовувати час і ресурси на екологічні проекти. Як наслідок, все це призводить до відсутності зобов'язань

працівників нижчих адміністративних рівнів щодо забезпечення ефективності муніципального екологічного менеджменту.

Для усунення перешкод щодо впровадження системи екологічного менеджменту в різних сферах муніципальної діяльності, таких, як управління ТПВ, природними ресурсами, зеленими зонами, придбання товарів і послуг та ін., необхідно послідовно здійснювати наступні кроки:

- розробити і прийняти міською радою екологічну політику, спрямовану на зведення екологічної шкоди до мінімуму або взагалі уникнення такої шкоди;
- провести екологічний аналіз діяльності підрозділів муніципалітету та їх оцінку з точки зору значимості їхніх екологічних впливів;
- створити реєстр екологічних впливів для удосконалення управління екологічною безпекою в місті;
- вивчення вітчизняного та закордонного передового досвіду у сфері управління охороною природного середовища на рівні муніципалітету;
- складання програм і проектів щодо покращання діяльності в різних сферах муніципальної діяльності та їх виконання;
- прагнути до пошуку шляхів врегулювання екологічних проблем, що стосуються міста та його околиць;
- посилення координації дій підрозділів місцевої влади з представниками міжнародних органів, приватним сектором і групами громадянськості з впровадження систем екологічного менеджменту в муніципальне управління;
- розробити і запровадити систему цільових і планових екологічних показників як кількісних критеріїв екологічної ефективності політики, яку проводять виконавчі органи муніципалітету;
- коректування процедур інтеграції екологічних аспектів в усі важливі рішення місцевої влади[4].

Для запровадження екологічного муніципального менеджменту місцеві органи влади можуть використовувати різні методи. При цьому вони повинні брати до уваги як позитивні наслідки запровадження СМЕМ, так і вузькі місця, пов'язані з цією діяльністю. Це дасть змогу попередити виникнення певних

проблем при подальшому функціонуванні СМЕМ.

Серед позитивних аспектів практичного застосування методів муніципального екологічного менеджменту можна виділити такі [7]:

- використання звітності відділів (комітетів) про досягнення в сфері охорони довкілля, яку складають відповідальні особи двічі на місяць і яка сприяє порівняно плавному переходу процесу екологічного менеджменту з нижчого на вищий рівень управління в межах органів влади;

- використання консультацій у процесі екологічної перевірки (огляду) з метою ідентифікації екологічних аспектів у різних сферах діяльності;

- залучення членів рад певних управлінь до процесу запровадження та функціонування СМЕМ гарантує керованість діяльністю з охорони довкілля з огляду на необхідність звітування керівництва;

- з'являється більше зобов'язань муніципалітету для досягнення цілей екологічної політики;

- з'являється можливість для міжвідомчих команд займатися розв'язанням спільних для усіх департаментів (відділів) екологічних проблем, наприклад, щодо управління відходами.

Висновки з проведеного дослідження. Враховуючи вищезазначене, цілком можна прогнозувати, що для того, щоб забезпечити ефективність екологічного менеджменту в муніципальному управлінні в Україні, потрібно, перш за все, провести диверсифікацію повноважень органів місцевого самоврядування, тобто гармонізацію системи “економіка-довкілля-соціум”, неможливо здійснити без включення цих аспектів до сфери компетенції муніципального управління, тим більше, що згідно Законів України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування” муніципальні органи наділяються повноваженнями в сфері забезпечення екологічної безпеки території. Це дасть змогу попередити виникнення певних проблем при подальшому функціонуванні системи муніципального екологічного менеджменту.

Література:

1. Галушкіна Т.П. Экономические инструменты экологического менеджмента (теория и практика) [Текст] / Т.П. Галушкіна. – Одесса: Інститут проблем ринка и економіко-екологічних досліджень НАН України, 2000. – 280 с.
2. ДСТУ ІСО 14001-97 Системи управління навколишнім середовищем. [Бібліографічний опис]. Склад та опис елементів і настанови щодо їх застосування. – К.: Держстандарт, 1998. – 30 с.
3. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : [монографія] / В. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
4. Лотиш О.Л. Стратегія муніципального екологічного менеджменту: сутність та чинники розвитку // Науковий вісник НЛТУ України: Збірник науково-технічних праць. – Львів: НЛТУ України. – 2010. – Вип. 12. – С. 86–90.
5. Мартиненко В.О. Екологічний менеджмент як нова парадигма муніципального управління / В.О. Мартиненко // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. - Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2009. – № 2 (36). – С. 181-186.
6. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. – К. : Заповіт, 1997. – 188 с.
7. Netherwood M.A. Environmental reviews and environmental management systems: methodologies and organizational impacts: a thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy in the Department of environmental management, university of central Lancashire / M.A. Netherwood. – Preston, UK, September 1996.